

SÄÄNNÖSTEN VASTAISESTI MAASSA PITKÄÄN OLESKELEVIIN HENKILÖIHIN KOHDISTUVAT TOIMET: KÄYTÄNNÖT JA HAASTEET EU:SSA JA NORJASSA

EMN INFORM

2021

Jäsenvaltioiden on hoidettava sellaisten kolmansien maiden kansalaisten asioita, jotka eivät enää täytä tai eivät koskaan ole täyttäneenkään oleskelun ehtoja, joilta on eväty oleskelulupa tai jotka ovat käyttäneet kaikki oikeudelliset vaihtoehdot vastustaessaan palauttamispäätöksensä täytäntöönpanoa.

Paluudirektiivissä (2008/115/EY)¹ säädetään jäsenvaltioiden velvollisuudesta tehdä kolmannen maan kansalaista koskeva palauttamispäätös, kun on todettu, että tämä ei ole oikeutettu lailliseen oleskeluun.² Käytännössä tietty osuus palauttamispäätöksen saaneista kolmansien maiden kansalaisista ei kuitenkaan ole maassa laillisesti eikä voi

palata. Tällaiset tilanteet voivat johtaa pitkittyneeseen tai pitkäaikaiseen laittomaan oleskeluun ja oikeudelliseen epävarmuuteen sekä huonoihin elinoloihin.³

Tässä asiakirjassa esitetään tiivistelmä Euroopan muuttoliikeverkoston (EMN) tutkimuksesta Responses to long-term irregularly staying migrants: practices and challenges in the EU and Norway, jonka tavoitteena on paikata puutteita tutkimuksissa, jotka koskevat jäsenvaltioiden suhtautumista säännösten vastaisesti maassa pitkään oleskeleviin henkilöihin. Jäsenmaiden politiikassa ja käytännöissä on tapahtunut nopeita muutoksia eikä kyseisestä viiteryhmästä ole viime aikoina laadittu kattavaa EU-yleiskatsausta.



KESKEISIMMÄT KOHDAT

- Sellaisten kolmansien maiden kansalaisten asema, joita ei voida palauttaa oikeudellisten tai käytännön esteiden vuoksi, vaihtelee jäsenvaltioissa ja niiden välillä, koska se ei perustu EU tason harmonisointiin vaan riippuu yleensä yksittäisistä olosuhteista. Maahanmuuttajilla, jotka pakenevat tai joita viranomaiset eivät ole koskaan havainneet, ei ole minkäänlaisia kirjallisia asiakirjoja. Tämä voi aiheuttaa hämmäntäviä tilanteita sekä maahanmuuttajille että palveluntarjoajille.
- Säännösten vastaisesti maassa pitkään oleskeleville henkilöille, joilla on jonkinlainen asema tai lupa, tarjottavat palvelut ovat rajallisempia kuin säännösten

mukaisesti maassa oleskeleville henkilöille tarjottavat palvelut sekä usein harkinnanvaraisia ja vaikeita saada, erityisesti sosiaaliturvaetuksiin ja työllisyyteen liittyvissä asioissa. Havaitsematta jääneiden maahanmuuttajien, joilla ei ole minkäänlaisia lupaa oleskella maassa, saatavilla olevat palvelut ovat vielä rajallisempia ja perustuvat lähinnä kansainvälisessä ihmisoikeuslainsäädännössä asetettujen normien soveltamiseen. Maahanmuuttajien huoli havaituksi ja kiinnitetuksi tulemisesta voi rajoittaa palveluiden piiriin hakeutumista entisestään.

1 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/115/EY jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi (paluudirektiivi), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=celex%3A32008L0115>, viitattu viimeksi 10.6.2021. Direktiiviä sovelletaan kaikkiin EU:n jäsenvaltioihin Irlantia lukuun ottamatta, vaikkakin tutkimukseen sisältyvät käsitteet ovat merkityksellisiä myös Irlannissa.

2 Paluudirektiivin 6 artikla.

3 Pakolaisoikeudellinen aloite yhteistyössä Center for International Criminal Justice (CICJ) kanssa: Undesirable and Unreturnable Migrants: Policy challenges around excluded asylum seekers and other migrants suspected of serious criminality who cannot be removed, 2016, Lontoo: University of London, <https://cicj.org/wp-content/uploads/2016/09/Undesirable-and-Unreturnable-Full-report.pdf>, viitattu viimeksi 10.6.2021. Tästä tutkimuksesta suljettiin pois turvapaikanhakijat ja muut maahanmuuttajat, joita epäillään vakavista rikoksista mutta joita ei voida poistaa maasta.

- Säännösten vastaisesti maassa pitkään oleskelevien henkilöiden pääasiallisia palveluntarjoajia ovat kansalliset viranomaiset ja kunnat, minkä lisäksi kansalaisjärjestöt tarjoavat täydentäviä ja/tai itsenäisiä palveluita. Kansallisten ja paikallisten viranomaisten väliset palveluiden tarjoamista koskevat yhteistyömekanismit ovat enimmäkseen ad hoc -pohjaisia, eikä niissä keskitytä säännösten vastaisesti maassa pitkään oleskeleviin henkilöihin vaan pikemminkin säännösten vastaisesti maassa oleskeleviin henkilöihin yleisesti.
- Kaikenlaisen (ei pelkästään pitkäaikaisen) säännösten vastaisen maassa oleskelun lopettamiseksi jäsenvaltioissa asetetaan etusijalle (vapaaehtoinen) paluu, kun taas laillistamista käsitellään politiikassa varsin vähän. Tutkimuksessa tunnistetuissa hyvissä käytännöissä keskityttiin paluun edistämiseen paluuneuvonnan avulla ja laittoman oleskelun estämiseen rajoittamalla tiettyjä

oikeuksia ja ottamalla samalla huomioon tarpeen tarjota inhimillistä kohtelua kaikille henkilöille heidän oikeudellisesta asemastaan riippumatta.

- Koronaviruspandemia on tuonut esiin niiden maahanmuuttajien tilanteen, joita ei voida palauttaa tai jotka jäävät viranomaisilta havaitsematta, sillä pandemian aikana on tarve taata kaikille yhtäläinen oikeus sairaanhoitoon. Joissakin harvoissa tapauksissa rajojen sulkemisesta johtuva työvoimapula keskeisillä aloilla on johtanut ammattitaitoisen työvoiman laillistamiseen työvoimapulasta kärsivillä alueilla. Useimmissa jäsenvaltioissa on ollut tapauksia, joissa pakkopalautuksia ei ole voitu toteuttaa, koska säännösten vastaisesti maassa oleskelevat henkilöt ovat kieltäytyneet PCR-testistä tai muusta alkuperämaansa edellyttämästä terveystarkastuksesta. Ongelma ei ole kuitenkaan kovin laajamittainen.



TUTKIMUKSEN TAVOITE JA LAAJUUS

Tutkimuksen tavoitteena on antaa yleiskuva EU:n jäsenvaltioissa ja Norjassa sovellettavista politiikoista ja käytännöistä, jotka koskevat kolmansien maiden kansalaisien pitkittynyttä säännösten vastaista maassa oleskelua. Pääpaino on niissä kolmansien maiden kansalaisissa, joista on tehty palauttamispäätös mutta joiden palauttamista ei ole pantu täytäntöön tai sitä on lykätty, ja niissä, joista ei ole tehty palauttamispäätöstä ja jotka eivät ole viranomaisten tiedossa.

Tutkimuksessa tarkastellaan, millaisilla toimilla ja lähestymistavoilla keskus- ja paikallisviranomaiset pyrkivät lopettamaan tällaiset tilanteet ja lieventämään asianomaisiin kolmansien maiden kansalaisiin kohdistuvia

yhteiskunnallisia seurauksia. Lisäksi tutkimuksessa tarkastellaan tällaisten ryhmien pääsyä yleisten palveluiden piiriin.

Menetelmä ja analyysi

Tutkimuksessa käytetyt tiedot ovat peräisin pääasiassa 25 EU-maan ja Norjan toimittamista sekundaarisista lähteistä.⁴ Kansalliset raportit perustuvat nykyisen lainsäädännön ja politiikka-asiakirjojen, raporttien, akateemisen kirjallisuuden, Internet-lähteiden, mediakatsauksien sekä kansallisten viranomaisten tietojen analysointiin. Joissakin jäsenvaltioissa primaarinen tiedonkeruu toteutettiin haastattelemalla kansallisia sidosryhmiä.



KANSALLINEN LAINSÄÄDÄNNÖLLINEN JA POLIITTINEN VIITEKEHYS

Säännösten vastaisesti maassa pitkään oleskelevien henkilöiden ryhmät kansallisella tasolla

Vaikka jäsenvaltiot eivät tee määritelmässään eroa säännösten vastaisesti maassa pitkään tai lyhytaikaisesti oleskelevien henkilöiden välillä, ne myöntävät, että käytännössä erilaiset syyt voivat johtaa säännösten vastaisen maassa oleskelun pitkittymiseen. Tämän seurauksena tunnistettiin kaksi tällaisten maahanmuuttajien pääryhmää jäsenvaltioissa: (1) Säännösten vastaisesti maassa oleskelevat henkilöt, joita ei voida palauttaa oikeudellisten esteiden (kuten lääketieteellisten syiden)⁵ tai käytännön esteiden (kuten matkustusasiakirjojen puuttumisen) vuoksi.⁶

Useiden jäsenvaltioiden ilmoitusten mukaan toinen ryhmä on (2) säännösten vastaisesti maassa oleskelevat henkilöt, jotka eivät ole viranomaisten tiedossa, koska heitä ei ole koskaan havaittu⁷ tai koska he ovat paenneet turvapaikkamenettelyn aikana tai saatuaan kielteisen päätöksen.⁸

Kolmansien maiden kansalaiset, joita ei voida palauttaa oikeudellisista tai käytännön syistä, luokitellaan oikeudellisen tilanteensa perusteella kolmeen pääryhmään tai joissakin tapauksissa niiden yhdistelmään: (1) tilapäisen luvan tai oleskeluluvan myöntäminen;⁹ (2) todistuksen tai muun kirjallisen vahvistuksen antaminen palauttamisen lykkäämiseksi tai vapaaehtoisen maasta poistumisen määrääjän pidentämiseksi;¹⁰ ja (3) *tosiasiallinen* palauttamisen keskeyttäminen ilman todistusta.¹¹ Niissä tapauksissa, joissa

4 Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Espanja, Irlanti, Italia, Itävalta, Kreikka, Kroatia, Kypros, Latvia, Liettua, Luxemburg, Malta, Norja, Portugali, Puola, Ranska, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Slovenia, Suomi, Tšekki, Unkari ja Viro.

5 Alankomaat, Belgia, Espanja, Irlanti, Itävalta, Kreikka, Kroatia, Kypros, Latvia, Liettua, Luxemburg, Norja, Ranska, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Slovenia, Suomi, Tšekki ja Viro. Puola ei pidä säännösten vastaisesti maassa (pitkään) oleskelevina henkilöinä kolmansien maiden kansalaisia, joita ei voida palauttaa oikeudellisten esteiden vuoksi.

6 Alankomaat, Belgia, Espanja, Irlanti, Itävalta, Kreikka, Kroatia, Kypros, Latvia, Liettua, Luxemburg, Norja, Puola, Ranska, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Slovenia, Suomi, Tšekki ja Viro.

7 Alankomaat, Belgia, Espanja, Irlanti, Itävalta, Kroatia, Latvia, Liettua, Luxemburg, Norja, Puola, Ranska, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Slovenia, Suomi, Tšekki ja Viro.

8 Alankomaat, Belgia, Espanja, Irlanti, Itävalta, Latvia, Liettua, Luxemburg, Norja, Ranska, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Slovenia, Suomi, Tšekki ja Viro.

9 Alankomaat, Belgia, Italia, Itävalta, Kroatia, Kypros, Latvia, Liettua, Luxemburg, Malta, Norja, Puola, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Slovenia, Suomi, Tšekki, Unkari ja Viro.

10 Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Irlanti (vain tietyissä laillisuusvalvontamenettelyissä kirjallisella sitoumuksella tai tuomioistuimen määräyksellä), Italia, Itävalta, Kroatia, Latvia, Liettua, Luxemburg, Norja, Puola, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Suomi, Tšekki ja Viro.

11 Alankomaat, Irlanti, Kypros, Liettua, Luxemburg, Norja, Portugali, Ranska, Ruotsi ja Unkari.

palauttamiselle on käytännön esteitä, kaksi ensimmäistä ryhmää tulevat kyseeseen vain muutamissa jäsenvaltioissa, ja ne voivat olla saatavilla vain pienelle osalle säännösten vastaisesti maassa oleskelevista henkilöistä.¹²

Jäsenvaltioissa ja Norjassa säännösten vastaisesti oleskelevien henkilöiden määrästä ei ole virallisia tilastoja. Jotkin jäsenvaltiot esittävät kuitenkin arvioita välillisten tietojen perusteella.¹³ Ne ovat tarkimpia silloin, kun ne koskevat säännösten vastaisesti maassa oleskelevia henkilöitä, joita ei voida palauttaa, ja perustuvat myönnettyjen oleskelulupien ja täytäntöönpanemattomien palauttamispäätösten määrään.¹⁴ Lisäksi arvioita esitetään sen perusteella, kuinka monta henkilöä on paennut tai kuinka monen turvapaikkahakemus on hylätty.¹⁵

Taulukko 1.1 Oleskeluluvan tyyppi, joka voidaan myöntää palauttamispäätöksen saaneelle kolmannen maan kansalaiselle maissa, jotka tekevät eron / eivät tee eroa palauttamisen oikeudellisten ja käytännön esteiden välillä

Oleskeluluvan tai muun toimen tyyppi	Maat, jotka eivät tee eroa palauttamisen oikeudellisten ja käytännön esteiden välillä		Maat, jotka tekevät eron palauttamisen oikeudellisten ja käytännön esteiden välillä	
	Perustuu lakiin	Perustuu käytäntöön	Perustuu lakiin	Perustuu käytäntöön
Väliaikaisen oleskelun salliminen	Itävalta, Kreikka, Luxemburg, Ranska, Saksa, Slovakia ja Slovenia		Oikeudelliset esteet: Kroatia ja Tšekki Käytännön esteet: Puola ja Unkari	
Tilapäinen oleskelulupa	Belgia, Espanja, ^{<?>} Kreikka, Kypros, Luxemburg (lääketieteellisistä syistä), Saksa, Suomi ja Viro		Oikeudelliset esteet: Alankomaat, Italia, Kroatia, Latvia, Liettua, Norja, Puola, Ruotsi ja Unkari Käytännön esteet: Alankomaat, Latvia ja Liettua	
Lyhytaikaisen viisumin voimassaolon jatkaminen			Oikeudelliset esteet: Latvia Käytännön esteet: Latvia	
Kirjallinen vahvistus palauttamisen lykkäämisestä	Bulgaria, Kreikka, Kroatia, Luxemburg, Slovakia ^{<?>} ja Viro	Belgia ja Slovenia ^{<?>}	Oikeudelliset esteet: Alankomaat, Irlanti ^{<?>} , Italia, Latvia, Liettua, Norja, Puola ja Ruotsi Käytännön esteet: Italia, Liettua, Norja ja Ruotsi	Käytännön esteet: Irlanti ^{<?>}
Vapaaehtoiselle maasta poistumiselle myönnettävän ajan pidentäminen	Bulgaria, Kreikka, Kroatia, Luxemburg, Ranska, Saksa, Slovakia, Suomi ja Viro	Belgia, Itävalta ja Slovenia	Oikeudelliset esteet: Italia, Latvia, Liettua, Norja, Portugali, Puola, Ruotsi ja Tšekki Käytännön esteet: Latvia ja Ruotsi	Käytännön esteet: Kypros
Ei kirjallista todistusta	Espanja, Luxemburg (vain käytännön esteet) ja Ranska	Kypros ja Suomi	Oikeudelliset esteet: Alankomaat, Liettua, Portugali ja Unkari Käytännön esteet: Alankomaat, Kypros, Norja, Portugali, Ruotsi ja Unkari	Oikeudelliset esteet: Irlanti Käytännön esteet: Irlanti

12 Alankomaat, Liettua, Ruotsi ja Suomi. Suomessa näin on silloin, kun paluun esteet eivät johdu palaajasta.

13 Alankomaat, Irlanti, Italia, Itävalta, Luxemburg, Ranska, Ruotsi, Suomi ja Viro.

14 Itävalta, Luxemburg, Norja, Suomi ja Viro.

15 Itävalta, Luxemburg, Ruotsi ja Suomi.

Kansallisen tason prioriteetit, keskustelut ja suunnitelmat

Säännösten vastainen maahanmuutto on tois-
tuvasti mukana poliittisissa, viranomaisten välisissä, oikeudellisissa ja julkisissa keskusteluissa noin puolessa jäsenvaltioista ja Norjassa. Poliitiikkaa ja lainsäädäntöä koskevissa keskusteluissa keskitytään pääasiassa viranomaisten tarpeeseen lisätä ja yksinkertaistaa sellaisten maahanmuuttajien palauttamista alkuperämaihinsa, joilla ei ole laillista asemaa.¹⁶ Viranomaisten välisissä ja julkisissa keskusteluissa käsitellään säännösten vastaista

maahanmuuttoa ja turvapaikkoja sekä peruspalveluiden saatavuutta säännösten vastaisesti maassa oleskeleville henkilöille,¹⁷ mikä on joissakin tapauksissa johtanut muutoksiin palveluiden tarjonnassa. Poliitiikan ja julkisen keskustelun tasolla on myös käsitelty säännösten vastaisesti maassa oleskelevien henkilöiden laillistamista ja kotouttamista osaksi yhteiskuntaa, jos heitä ei voida poistaa maasta.

Koronaviruspandemian aikana jäsenvaltioissa ja Norjassa käydyssä pääkeskustelussa säännösten vastaisesti maassa oleskelevista henkilöistä on keskitytty laillistamiseen ja palveluiden tarjoamiseen, erityisesti terveydenhuoltoon.



SÄÄNNÖSTEN VASTAISESTI MAASSA PITKÄÄN OLESKELEVIA HENKILÖITÄ KOSKEVAT KANSALLISET POLITIIKAT JA LÄHESTYMISTAVAT

Säännösten vastaisesti maassa pitkään oleskelevien henkilöiden oikeudet ja palveluiden saatavuus

Palveluiden saatavuus vaihtelee sen mukaan, mihin ryhmään kuuluvista säännösten vastaisesti maassa oleskelevista henkilöistä on kyse. Yleisesti ottaen säännösten vastaisesti maassa pitkään oleskelevilla henkilöillä, jotka eivät ole maahanmuuttoviranomaisten tiedossa, on rajoitetummat mahdollisuudet käyttää palveluita ja oikeuksia kuin niillä, joita ei voida palauttaa joko oikeudellisista tai käytännön syistä ja joille on saatettu myöntää yksi monista lupamuodoista. Tähän ryhmään kuuluville säännösten vastaisesti maassa oleskeleville henkilöille laillisesti myönnetty oikeudet ja palvelut ovat yleensä rajallisia kaikissa jäsenvaltioissa ja perustuvat suurelta osin kansainvälisiin oikeusnormeihin (esim. ensiapu ja oppivelvollisuus), jotka useimmissa jäsenvaltioissa on kirjattu kansalliseen ja alueelliseen lainsäädäntöön. Ensiapu ja oppivelvollisuus ovat edelleen suurelta osin tämän maahanmuuttajaryhmän saatavilla, mutta käytännössä niiden hyödyntäminen on haastavaa. Tämä johtuu usein siitä, että maahanmuuttajat pelkäävät tulevansa maahanmuuttoviranomaisten tietoon tai eivät ymmärrä, mitä palveluita heidän saatavillaan on. Työmarkkinoille pääsy ja sosiaaliturvaetuudet – jotka ovat alun alkaenkin hyvin rajallisia säännösten vastaisesti maassa oleskeleville henkilöille, joilla on lupa jäädä maahan – eivät ole mahdollisia lähes missään jäsenvaltioissa, ja majoituspalveluita tarjotaan vain joka kolmannessa jäsenvaltiossa ja Norjassa, joskus kansalaisjärjestöjen harkinnanvaraisen toiminnan kautta.

Verrattuna niihin säännösten vastaisesti maassa oleskeleviin henkilöihin, jotka eivät ole viranomaisten tiedossa, joissakin tapauksissa palveluita on enemmän sellaisten säännösten vastaisesti maassa oleskelevien henkilöiden saatavilla, joita ei voida palauttaa. Tietyissä jäsenvaltioissa myönnettävä tilapäinen lupa voi olla tilapäinen

oleskelulupa, joka mahdollistaa pääsyn palveluihin, jotka vastaavat muunlaista suojelua saavien palveluita.¹⁸ Maahanmuuttajilla, joille ei ole myönnetty todistusta palauttamisen lykkäämisestä tai keskeyttämisestä, on yleensä käytettävissään saman verran palveluita ja oikeuksia kuin niillä, jotka eivät ole viranomaisten tiedossa. Tämä tarkoittaa pääsyä oppivelvollisuuden ja ensiavun piiriin paluudirektiivin (2008/115/EY) säännösten ja muiden kansainvälisten oikeusnormien mukaisesti. Saatavilla voi kuitenkin olla myös majoitusta, sosiaaliturvaetuuksia, työtä, lisäkoulutusta, kiireetöntä terveydenhuoltoa ja oikeusapua, mutta tämä vaihtelee jäsenvaltiosta toiseen ja riippuu yksilön oikeudellisesta tilanteesta ja palvelun luonteesta.

Palveluita tarjoavat viranomaiset ja järjestöt sekä viranomaisten välinen yhteistyö

Kansalliset viranomaiset ja kunnat vastaavat palveluiden tarjoamisesta säännösten vastaisesti maassa pitkään oleskeleville henkilöille, olivatpa he sitten viranomaisten tiedossa tai eivät, ja kansalaisjärjestöt tekevät useissa tapauksissa yhteistyötä palveluntarjoajina.¹⁹ Tästä huolimatta kunnat ja kansalaisjärjestöt voivat tarjota itsenäisiä lisäpalveluita, jotka täydentävät kansallisia palveluita.

Kansallisilla viranomaisilla on käytössään toimia, joilla voidaan helpottaa yhteistyötä alue- ja paikallisviranomaisten kanssa säännösten vastaisesti maassa pitkään oleskelevien henkilöiden tapauksessa. Ne koskevat kuitenkin yleensä vain yleisiä asioita, kuten tiedonvaihtoa ja maahanmuuttoneuvontaa, vaikka jotkut tarjoavatkin tukea yksittäisten tapausten hallinnoinnin seurantaan alueellisella tasolla tai viranomaisastolla.²⁰ Järjestelmällinen osallistuminen paikallis- ja alueviranomaisten horisontaalisiin yhteistyöverkostoihin vaikuttaa olevan melko vähäistä. Jos tällaisesta yhteistyöstä ilmoitettiin, se oli yleensä hajanaista.

16 Belgia, Espanja, Italia, Itävalta, Luxemburg, Ranska, Ruotsi, Saksa ja Slovakia.

17 Alankomaat, Italia, Itävalta, Luxemburg, Ranska, Ruotsi, Saksa ja Suomi.

18 Esimerkiksi Italia, Kreikka, Ruotsi, Saksa ja Tšekki.

19 Bulgaria, Kypros, Luxemburg, Malta, Puola, Ranska, Saksa ja Slovenia. Luxemburgissa vain kansallinen vastaanottovirasto tarjoaa palveluita, jos kolmannen maan kansalaista ei voida poistaa maasta teknisistä tai oikeudellisista syistä mutta hän on halukas palaamaan vapaaehtoisesti.

20 Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Latvia, Puola, Saksa, Suomi, Tšekki ja Viro.

Säännösten vastaisesti maassa pitkään oleskelevien henkilöiden palveluiden saatavuutta koskevat hyvät käytännöt

Useat jäsenvaltiot korostivat palveluiden tarjoamisen hyviä käytäntöjä. Kansalliset viranomaiset pitävät hyvinä käytäntöinä käytäntöjä, jotka helpottavat vuoropuhelua viranomaisten ja säännösten vastaisesti maassa oleskelevien henkilöiden välillä.²¹ Tämä näkyy etenkin terveydenhuollossa, jossa säännösten joustava soveltaminen antaa säännösten vastaisesti maassa oleskeleville

henkilöille mahdollisuuden saada terveydenhuoltoa.²² Eräs koulutukseen liittyvä hyvä käytäntö on säännösten vastaisesti maassa oleskelevien henkilöiden lasten pääsy julkisiin kouluihin.²³

Toinen hyvä käytäntö on tietojen vaihtaminen kansallisten ja paikallisten viranomaisten välillä.²⁴ Joissakin jäsenvaltioissa sitä vastoin pidetään hyvänä käytäntönä sitä, että rajoitetaan kansallisten ja paikallisten viranomaisten välistä koordinoitua luottamuksen lisäämiseksi paikallistasolla.²⁵ Lisäksi raportoitiin hyviä käytäntöjä, jotka liittyivät viranomaisten välisen koordinoinnin joustavuuteen, kun oli kyse säännösten vastaisesti maassa oleskelevista henkilöistä.²⁶



TOIMET PITKÄAIKAISEN SÄÄNNÖSTEN VASTAISEN MAASSA OLESKELUN LOPETTAMISEKSI

Jäsenvaltioiden ja Norjan ilmoittama ensisijainen poliittinen prioriteetti säännösten vastaisen maassa oleskelun lopettamiseksi oli varmistaa, että säännösten vastaisesti maassa oleskelevat henkilöt palautetaan. Useimmat asettavat vapaaehtoisen paluun etusijalle muihin ratkaisuihin nähden, koska sitä pidetään kustannustehokkaimpana ja inhimillisimpänä lähestymistapana, ja tarjoavat siihen liittyviä kannustimia, kuten neuvontaa tai paluupaketteja. Paluun edistämisen lisäksi yhdeksän jäsenvaltiota ja Norja ilmoittivat toteuttavansa erityistoimia, joilla estetään säännösten vastainen maassa oleskelu tai kannustetaan paluuseen.²⁷ Kyseessä olivat pääasiassa rajoittavat toimet, joilla pyrittiin rajoittamaan säännösten vastaisesti maassa oleskelevien henkilöiden mahdollisuuksia käyttää julkisia palveluita. Jäsenvaltiot ilmoittivat myös, että niiden pyrkimyksiä torjua pimeää työtä työnantajien kohdistuvilla toimilla käytettiin myös siihen tarkoitukseen, että säännösten vastaisesti maassa oleskelevat henkilöt eivät jäisi alueelle.²⁸

Sitä vastoin laillistamista ei pidetty poliittisena prioriteettina säännösten vastaisesti maassa pitkään oleskelevien henkilöiden kohdalla. Vain muutamassa maassa on toteutettu laillistamispolitiikkaa, joka kohdistuu erityisesti säännösten vastaisesti maassa pitkään oleskeleviin henkilöihin.²⁹ Sitä vastoin merkittävimmät laillistamisen muodot olivat säännösten vastaisen maassa oleskelun kestosta riippumatta humanitaarinen laillistaminen (kun *palauttamiskiellon* periaatteen kunnioittaminen merkitsee esimerkiksi laillistamismenettelyä),³⁰ lääketieteellinen laillistaminen (kun lääketieteelliset hätätilanteet tai krooniset sairaudet oikeuttavat laillistamisen),³¹ työllisyysperusteinen laillistaminen (kun riittävä ammatillinen koulutus tai korkeakoulutus katsotaan hyväksyttäväksi vastaanottavan maan normien mukaan)³² ja laillistaminen hallinto-oikeuden päätöksellä myönnetyn oleskeluoikeuden kautta.³³ Viisi jäsenvaltiota tarjoaa laillistamista erityisten ”kotoutumis-saavutusten” tai ”kotoutumisyökkimysten” perusteella.³⁴

21 Alankomaat, Belgia, Liettua, Malta, Ranska, Ruotsi ja Saksa.

22 Alankomaat, Belgia, Luxemburg ja Malta.

23 Espanja, Irlanti, Kroatia, Malta, Ranska, Saksa ja Tšekki.

24 Alankomaat, Latvia, Saksa, Tšekki ja Viro.

25 Alankomaat.

26 Alankomaat ja Saksa.

27 Alankomaat, Bulgaria, Italia, Liettua, Luxemburg, Norja, Ruotsi, Saksa, Slovakia ja Viro.

28 Alankomaat, Bulgaria, Italia, Kroatia, Latvia, Luxemburg, Norja, Ranska, Ruotsi, Saksa ja Viro.

29 Espanja, Malta, Ranska ja Saksa.

30 Belgia, Espanja (säännösten vastaisesti maassa oleskeleville henkilöille voidaan myöntää oleskelulupa poikkeuksellisista humanitaarisista syistä, jolloin järjestetään kansainvälistä suojelua yhteistyössä oikeuslaitoksen kanssa, tai sukupuoleen perustuvan väkivallan tai ihmiskaupan uhrin aseman perusteella), Kypros, Latvia, Luxemburg (oleskelulupa voidaan myöntää poikkeuksellisista humanitaarisista syistä), Norja, Puola, Ranska, Saksa, Slovenia ja Viro.

31 Alankomaat, Belgia, Espanja, Latvia, Luxemburg (yleensä pitkäaikaisten terveysongelmien vuoksi, joita ei voida hoitaa alkuperämaassa), Norja, Ranska ja Slovenia.

32 Espanja (tapauksesta riippuen henkilön on täytynyt työskennellä vähintään kuusi kuukautta tai hänellä on oltava työsopimus), Italia, Ranska, Saksa ja Slovenia.

33 Kroatia ja Saksa.

34 Espanja, Luxemburg, Malta, Ranska ja Saksa.



HAASTEET JA EHDOTETUT TOIMET EU:N TASALLA

Säännösten vastaisesti maassa pitkään oleskelevia henkilöitä koskevan politiikan laatimiseen liittyvät haasteet

Useimmat jäsenvaltiot ja Norja tunnustivat haasteita poliittisissa toimissaan, joiden tarkoituksena on ratkaista säännösten vastaisesti maassa pitkään oleskelevien henkilöiden ongelma. Kaikki eivät ilmoittaneet haasteista,³⁵ mikä johtui muun muassa (tunnettujen) tapausten vähäisestä määrästä.³⁶

Ilmoitetut haasteet liittyivät tarjottaviin palveluihin,³⁷ kuten majoitukseen,³⁸ terveydenhuoltoon,³⁹ sosiaaliturvaan ja sosiaalipalveluihin,⁴⁰ työmarkkinoihin⁴¹ ja koulutukseen,⁴² ja vastaukset vaihtelivat toimijoiden mukaan. Palveluiden tarjonnassa ilmenneet vaikeudet johtuivat siitä, että tätä ryhmää ei ymmärretä hyvin eikä sen kokoa ole määritetty tarkasti,⁴³ ja haasteet liittyivät jännitteisiin siinä, miten palveluiden tarjoaminen vaikuttaa säännösten vastaisesti maassa oleskelevien henkilöiden paluuhalukkuuteen.⁴⁴ Muut haasteet liittyivät säännösten vastaisesti maassa pitkään oleskelevia henkilöitä koskevien tietojen vaihtamiseen ja/tai yhteistyöhön kansallisten ja paikallisten viranomaisten välillä⁴⁵, mikä johtui joissakin tapauksissa luottamuksen puutteesta sekä vaikeuksista tunnistaa ja havaita säännösten vastaisesti maassa oleskelevia henkilöitä.⁴⁶ Jäsenvaltiot katsoivat myös, että turvapaikkajärjestelmän hidastaminen käsittely ja säännösten vastaisesti maassa

oleskelevien henkilöiden palauttamisen yleiset esteet tai rajalliset kannustimet ovat haasteita, kun pyritään ratkaisemaan säännösten vastaisesti maassa pitkään oleskelevien henkilöiden ongelmaa.

Koronaviruspandemian vaikutukset asettivat lisähaasteita jäsenvaltioille, jotka pyrkivät puuttumaan säännösten vastaisesti maassa oleskelevien henkilöiden ongelmaan. Suurin (käytännön) haaste oli palauttamispäätösten täytäntöönpano matkustamista (erityisesti lentomatkustamista) koskevien rajoitusten vuoksi, sillä rajoitukset hidastivat palautuslentoja merkittävästi tai keskeyttivät ne kokonaan.⁴⁷ Lisäksi ilmoitettiin olevan riskinä, että säännösten vastaisesti maassa oleskelevat henkilöt eivät ehkä tunne oloaan riittävän turvalliseksi käyttääkseen terveyspalveluita pandemian aikana, koska he pelkäävät tulevansa poistetuksi maasta.⁴⁸

Ehdotetut toimet EU:n tasolla

Useat jäsenvaltiot ehdottivat toimia, joita EU:n tasolla voitaisiin toteuttaa sellaisten maahanmuuttajien ongelman ratkaisemiseksi, joiden säännösten vastainen oleskelu EU:n alueella pitkittyy.⁴⁹ Niissä keskityttiin pääasiassa palauttamispolitiikkojen ja -järjestelmien tehokkuuden parantamiseen⁵⁰ sekä säännösten vastaisesti maassa oleskelevia henkilöitä koskevien tietojen vaihtamiseen jäsenvaltioiden välillä.⁵¹



KOKO TUTKIMUSJULKAISU

Euroopan muuttoliikeverkosto, Responses to long-term irregularly staying migrants: practices and challenges in the EU and Norway, 2021, saatavilla osoitteessa https://ec.europa.eu/home-affairs/content/new-emn-study-responses-long-term-irregularly-staying-migrants_en

35 Bulgaria, Kroatia, Kypros, Liettua, Ranska ja Tšekki.

36 Kroatia, Kypros, Liettua ja Tšekki.

37 Alankomaat, Belgia, Irlanti, Itävalta, Latvia, Luxemburg, Malta, Portugal, Puola, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Suomi ja Viro.

38 Alankomaat, Irlanti (viittaa kansainvälistä suojelua hakeneisiin henkilöihin, jotka ovat saaneet karkottamismääräyksen ja jääneet vastaanottokeskuksiin), Latvia, Luxemburg,



EMN verkossa

EMN:n verkkosivusto www.ec.europa.eu/emn

EMN:n LinkedIn-sivu <https://www.linkedin.com/company/european-migration-network/>

EMN:n Twitter-sivu <https://twitter.com/EMNMigration>

EMN-yhteyspisteet

Itävalta www.emn.at

Belgia www.emnbelgium.be

Bulgaria www.emn-bg.com

Kroatia <https://emn.gov.hr/>

Kypros www.moi.gov.cy

Tšekki www.emncz.eu

Tanska https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/authorities/denmark_en

Viro www.emn.ee

Suomi www.emn.fi

Ranska <https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Europe-et-International/Le-reseau-europeen-des-migrations-REM3/Le-reseau-europeen-des-migrations-REM>

Saksa www.emn-germany.de

Kreikka <http://emn.immigration.gov.gr>

Unkari www.emnhungary.hu

Irlanti www.emn.ie

Italia www.emnitalyncp.it

Latvia www.emn.lv

Liettua www.emn.lt

Luxemburg www.emnluxembourg.lu

Malta <https://homeaffairs.gov.mt/en/mhas-information/emn/pages/european-migration-network.aspx>

Alankomaat www.emnetherlands.nl

Puola www.emn.gov.pl

Portugali <http://rem.sef.pt>

Romania www.mai.gov.ro

Slovakia www.emn.sk

Slovenia www.emm.si

Espanja <http://extranjeros.empleo.gob.es/en/redeuropeamigracion>

Ruotsi www.emnsweden.se

Norja www.emnnorway.no